



TITLE:

# 上海公共图书馆法制建设现状、问题及完善策略 (图书馆立法与制度建设)

AUTHOR(S):

金, 晓明

---

CITATION:

金, 晓明. 上海公共图书馆法制建设现状、问题及完善策略 (图书馆立法与制度建设). Lifelong education and libraries 2008, 8: 58-63

ISSUE DATE:

2008-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66074>

RIGHT:

# 上海公共图书馆法制建设现状、问题及完善策略

金晓明  
(上海图书馆)

摘要: 上海市的图书馆事业经过几十年的建设和发展有了很大的进步。为了加强对公共图书馆的管理, 充分发挥公共图书馆应有的作用, 上海市有关政府部门在图书馆法制化建设方面进行了积极有益的探索和实践。本文就上海公共图书馆法制建设环境、现状、存在的问题及完善策略进行了阐述和探讨。

关键词: 公共图书馆; 图书馆建设; 法制建设; 图书馆法; 立法研究

## 一、图书馆法制环境建设的必要性

图书馆立法的宗旨, 就是通过法律规范、法治化的手段来管理图书馆事业, 促进图书馆健全发展, 提供完善的图书信息服务, 以推广教育、提升文化、支持科学研究、倡导终身学习, 通过法律的权威和力量引导整个社会的图书馆意识、图书馆观念, 提高图书馆及图书馆事业的社会认知程度, 构建和谐图书馆生态环境, 以保障国家利益、社会公共利益和公民文化权利, 通过制定和实施相关立法, 鼓励图书馆和其他信息机构开展公益性信息服务, 鼓励社会力量投资开办公益性图书馆, 鼓励著作权拥有人许可公益性信息机构无偿利用其相关信息资源开展公益性服务, 就能够产生对国家利益, 社会公共利益的积极的保护作用, 特别是对国家的文化安全, 文献信息资源共享有积极的保护作用, 它是充分保障图书馆服务与利用者权益的必然要求。

图书馆法制环境建设的必要性主要表现在以下几个方面。

- (1) 体现中国和世界图书馆事业的发展趋势与要求, 符合世界图书馆事业发展理论, 立足于建设有中国特色社会主义图书馆事业的实践, 着眼于世界图书馆事业发展的前沿。
- (2) 促进和引导图书馆事业的健康发展与有序繁荣。
- (3) 保障公民的文化权利, 满足人民群众日益增长的精神文化需求。
- (4) 实现“管办分离”, 切实保护图书馆活动主体和参与者在被管理中的实体权利和程序权利。
- (5) 充分保护民族文化, 保护文化的多样性、丰富性, 防止外来不良文化的渗透和影响。

## 二、上海公共图书馆法制建设的现状评估与面临的问题

上海的公共图书馆事业和全国图书馆事业一样, 经过几十年的建设有了很大的发展。目前, 上海公共图书馆共有 239 家, 其中, 市级公共图书馆 2 家, 区(县)公共图书馆 26 家, 街道(乡镇)公共图书馆 211 家,<sup>1)</sup>形成了覆盖全市的公共图书馆服务网络, 并建立起以上海图书馆为总馆、区县图书馆为分馆、社区图书馆为基层服务点的

中心图书馆服务体系,尽量延长开放时间,方便市民走进图书馆,并主动为特困家庭、弱势群体和外来务工者送书上门,广泛开展各类读书和讲座等活动,倡导阅读风尚,推动学习型社区建设,为上海文化大都市建设作出了积极的贡献。

### 1、上海公共图书馆法制现状

为了加强对公共图书馆的管理,充分发挥公共图书馆应有的作用,上海自改革开放以来,加强了对图书馆立法的研究,在图书馆法制化建设方面进行了积极有益的探索和实践,图书馆法制建设工作开始走上了制度化、规范化的轨道。

在立法方面,早在1987年9月26日就率先于全国公共图书馆界施行由上海市人民政府批准的《上海市区县图书馆管理办法》,1996年11月28日推出了经过重大修改后经市政府颁发的《上海市公共图书馆管理办法》,2002年11月18日上海市人民政府发布关于修改《上海市公共图书馆管理办法》部分条款的决定的第128号政府令,对《上海市公共图书馆管理办法》进行了部分修改并重新发布。2004起,上海图书馆馆长吴建中等代表向上海市人大提出了制定《上海市图书馆条例》的议案,目前正在进行立法的前期调查研究。

在配套制度方面,到目前为止先后共发布了十余件与公共图书馆直接相关的规范性文件,以及近几年出台的十余件与公共文化有关的规范性文件,其中包括《上海市公共图书馆管理办法实施意见》(1997年9月),《上海市公共图书馆行业服务标准(试行)》(2007年5月)、《上海市公共文化设施(公共图书馆类)资格认定标准》(2007年),《上海市社区文化活动中心建设标准》(2007年版),《关于“十一五”期间区县图书馆购书经费投入与使用的意见》(2006年),《关于本市体育、文化、教育设施资源向社区开放的指导意见》(2006年10月),《上海市区县、街道乡镇图书馆评估定级标准》(2006年修订),《上海市公共文化管理专业技术水平认证暂行办法》(2006年9月),《上海市图书、资料专业技术人员职业资格暂行规定》(2003年12月),《上海市公共图书馆行业规范服务标准》(1998年),以及《关于在公共图书馆中广泛开展规范服务达标活动的通知》(1998),《关于本市开展2003年县以上公共图书馆评估定级工作的通知》(2003年2月),《关于本市实施文化信息资源共享工程的通知》(2003年12月),《关于进一步深化“姐妹们走进图书馆”活动的通知》(2004年3月)等部门规范性文件<sup>2)</sup>,内容涉及公共图书馆设施、管理、服务、经费、文献资源共建共享、人力资源建设等方面,基本做到了与图书馆管理办法相配套和同步,为上海的公共图书馆事业发展提供了强有力的法制保障。并采取积极有效方法,依法加强对公共图书馆设施建设与使用、推进上海市中心图书馆体系建设、推动公共图书馆行业自律建设、加强图书馆管理和从业人员政策和业务培训、开展文献收藏保护和专项整治、专项经费使用等方面进行评估、管理和执法检查,使本市公共图书馆行业形成了规范有序的良好发展态势。在文化部开展的公共图书馆评估定级活动中,本市公共图书馆整体水平始终位居全国前列。

同时,随着上海公共图书馆事业的繁荣与发展,随着图书馆法制化规范化制度化建设的不断深入,上海市民的图书馆意识和法制观念日益提高,图书馆自身的法制观念也大大增强了。

## 2、存在的问题

应该看到,上海公共图书馆法制化建设虽然取得了显著的成绩,但仍然滞后于迅速发展的图书馆事业,在图书馆的设立与设施标准、公共图书馆的经费投入、文献信息资源共建共享与现代化建设、公共图书馆队伍建设与服务准则、以及读者权益保障仍缺少相应的法律调整。

目前上海在图书馆立法方面面临的与全国存在共性的问题主要有:一是图书馆法制理论(包括图书馆立法理论)研究薄弱,对于图书馆行业哪些需要依靠法律管理、哪些不宜依靠法律管理的范围界定尚不明确。二是在已出台的图书馆法规和行政规章中也存在着效力和位阶层次较低,计划色彩浓厚的问题。三是立法内容偏重于管理,忽视对相关权利的保障。四是条款规定得过于原则和笼统,可操作性较差。五是立法权限偏重于各种审批权、管理权、处罚权等。

此外,上海作为国际大都市和中西文化交流碰撞的重要场所,在文化立法方面还存在一些相对特殊的问题:(1)图书馆涉外文化交流与合作方面的立法不足;(2)立法上对于促进发展体现不多。(3)图书馆和读者的权益保护相对不足。(4)其他立法不足。除了上述几点之外,在行政管理和执法、法治化的经济手段、对公益文化法制化保护、目前在文化体制主体多元化,人才建设激励机制等方面也存在较大不足,需要加紧完善。

法制的固有特征是对经济基础、生产关系的现实反映,同时法制对于经济基础、生产关系也具有导向作用,可以规范、引导其发展。根据党的“十六”确定的方针,现阶段,国家和上海文化改革的要求主要是:要从计划经济体制下形成的传统文化发展观中解放出来,树立与社会主义市场经济体制相适应的新的文化发展观,进一步解放思想,勇于实践,积极进行体制机制创新,逐步建立有利于调动文化工作者积极性、推动文化事业和文化产业繁荣发展、多出精品、多出人才的管理体制和运行机制。上述文化事业改革要求的实现离不开法制建设和相关法律法规的积极引导、规范和保障,只有通过法制建设才能保障文化事业改革的有效实现。

## 三、完善上海公共图书馆事业法制建设的策略

在上海的图书馆事业法制化发展进程中,明确图书馆法制建设的总体思路,理清和把握有关图书馆事业发展与图书馆法制建设中的若干基本关系,无论对今后制定上海的地方图书馆法规和行政规章的立法及其实施工作,还是对图书馆事业管理者以及有关的图书馆活动参与者中建立图书馆法治观念,具有十分积极的意义。

### 1、上海地方立法与国家立法之间的关系

上海要实现建设与上海的发展速度、规模、地位、作用相适应的公共图情服务体系事业发展目标,就需要在涉及上海地方图书馆事业特点和要求方面加强立法。如果国家级的图书馆立法对此尚未作出规定、进行调整的,只要对这些图书馆活动和图书馆社会关系进行调整的事项不属于《立法法》所规定的必须由国家立法的事项,上海不仅完全有必要,也完全可以在《立法法》规定的地方立法权限范围内,制定上海地方性图书馆法规和行政规章,与国家级的法律、法规一起,为上海的图书馆事业建设和发展服务。此外,上海作为中国的经济、金融、文化、科技中心之一和在国际文化

交流中的地位,上海地方的图书馆立法能更好的发挥补充国家在图书馆立法中存在的不足与空白,以及对国家已有立法的细化和具体操作化的功能与作用。

## 2、“超前立法”和“滞后立法”的关系

目前,图书馆事业“有法可依”、“有章可循”只是初步的。正如文化部长孙家正所指出那样,长期以来,上海乃至国家的“文化法制建设明显滞后,立法数量偏少,立法层次偏低,是个突出的问题”。所以,就目前而言,上海不仅要改变文化立法滞后现状,还面临超前、及时引导和规范图书馆健康发展的“超前立法”的当务之急<sup>3)</sup>。

## 3、立法创制与整合现相关法律规章的关系

法律是对客观社会活动和社会关系的调整和规范,受到客观立法活动的制约。目前,对图书馆活动和图书馆社会关系的调整不仅比较多的以部门行政命令代替法律、法规,而且在现有的图书馆立法中立法层次低,以比较分散的、单一的图书馆活动和图书馆社会关系的行政法规、行政规章形式出现,这些法规和规章在整体上不能适应图书馆事业发展的需要,滞后于图书馆事业现实的发展要求。所以,目前上海的图书馆事业立法不仅面临加快创制新的法律和法规的任务,还面临着急需修改、合并整合现有图书馆行政法规、行政规章的任务。

# 四、促进上海图书馆事业法制环境建设的具体措施

图书馆法制建设从根本上讲是法制环境的建设,法制体系的建设,而不仅仅是制定一部专门法,目前阶段的中国图书馆法制建设的主要任务是服务性、民主性、专业性和公益性等现代图书馆观念的法律化。<sup>4)</sup>

## 1、制定上海地方公共文化领域的基础性法律

加快上海公共文化事业方面的立法步伐,逐步建立和完善上海公共文化法律体系和法制环境,制定地方公共文化领域的基础性法律,为依法管理提供法律依据,对于加强文化管理、促进上海文化发展,实现建设上海文化大都市的目标是十分必要的。研究制定上海公共文化事业发展方面的基础性法律,不仅符合我国社会发展的本质特点,也符合上海文化发展的长远利益,有效保障公民的文化权利,明确政府的职责和公共财政的作用,确立公益性文化组织的法律地位和权利义务。同时,这一基础性法律可为包括图书馆等其他相关专门法律法规的制定提供具体的法律依据。

## 2、制订上海地方性图书馆专门法

上海要构建较为完备的图书馆法律规范体系,除了要尽快出台上海地方公共文化领域的基础性法律外,还需要新立和修订其他部分图书馆法规、规章。根据法的位阶原理,上海市在图书馆事业立法工作中所能做的是立足本地图书馆事业法制实践,在宪法和教育、科技和文化基本法律的框架内最大程度地完善本地图书馆事业的立法工作。针对目前国家级专门法图书馆法暂无条件出台的情况下,上海应研究制定、出台调整图书馆活动和图书馆社会关系的基本性地方法律规范,以实现上海图书馆事业的健康、持续发展。

上海的公共图书馆发展已有初步规模,建立公共文化服务体系业已成为“十一五”时期党和国家对文化建设所提出的一个重要任务。这些都为上海公共图书馆系统的社会化、信息网络化、法制化奠定了基础。相信随着党和国家构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村这一宏伟目标的深入人心,无论从政策上,还是从立法上进一步加快上海公共图书馆事业的立法进程,无疑已成为今天为推进这一目标建设而必须努力完成的任务。

### 3、对部分相关法规、规章进行修订

尽管随着社会进步、文化繁荣和图书馆事业的迅速发展而产生诸如新的管理理念与旧有管理模式的矛盾,文化满足与人们不断增长着的文化需求和文化权利保障的矛盾等等,从而引发的一系列新的法律问题,需要制定新的法律规范进行调整和解决,但并不意味着需要完全脱离原有法律规范另搞一套。一方面原有的基本法学理念和许多传统法律规范在图书馆实践活动中仍然适用,另一方面制定新的法律规范应当对原有法律既有创新又有继承,特别是要符合宪法,与原有的法律体系协调一致。上海这些年根据社会变化和图书馆事业发展要求,对原有的相关法规和配套制度不断进行修订、调整后重新颁布或发布,有力地促进和支持了上海公共图书馆事业的发展。

### 4、完善执法监督体系

任何制度都不可能自行发挥作用,它需要执法者的实施、守法者的自律以及两者的良性互动。随着图书馆法律制度体系建设的逐步完善,执法能力高低将成为影响制度效果的关键性因素。如果没有一套有效的执法监管体系,任何良好的法律制度都有可能流于形式。因此必须针对执法管理工作中的缺陷,尽快加强执法监管体系的研究,提高执法能力和效率。主管部门应主动加强与相关管理部门的沟通与合作,对现有法规、规章明确要求出台具体标准的规定,抓紧研究和制定发布规范性文件,将执法监督和管理工作的落到实处。

### 5、加强图书馆法律法规的普及宣传

现代社会,普及法律常识,贯彻实施“科教兴国”战略,具有重要意义。全国人大常委会曾作出决议,要求有计划有步骤地在一切有接受教育能力的公民中普及法律常识。因此,普及与加强图书馆相关法律知识和图书馆意识的宣传也很必要,各级各类图书馆都应学好法、用好法,大力宣传图书馆相关法律法规和图书馆意识,主管部门和图书馆应当以多种形式开展宣传、培训和辅导图书馆法律知识和业务,使之制度化。

- 1) 上海市政府新闻发布会实录. <http://sh.eastday.com>,2006.11.2
- 2) 上海市文化广播影视管理局.政府信息公开:政策法规. <http://wgj.sh.gov.cn/>
- 3) 王黎.《遵循中国先进文化的前进方向——访文化部部长孙家正》, <http://www.people.com.cn> 2000.6.22
- 4) 李国新.见中国图书馆学会第一届青年学术论坛综述, <http://www.lsc.org.cn/>,2006.4.28

参考文献:

- 1 吴建中等.关于制定《上海图书馆条例》的建议.http://www.spcsc.sh.cn, 2004.1.10
- 2 蒯大申.2006\_2007年:上海文化发展报告总报告.《2006~2007年:上海文化发展报告——构建公共文化服务体系》.社会科学文献,2007.1.1
- 3 顾肖荣等.促进上海文化发展的法制保障研究.《政府法制研究》,2005(9)
- 4 朱兵.我国公共文化建设和其法制化道路.http://www.npc.gov.cn,2006.3.8
- 5 李国新.论图书馆的法制环境[J].大学图书馆学报,2000(3).
- 6 彭慰.图书馆法你和我.全国新书资讯月刊,民国90年2月号:13-15